



# POLÍTICA y ESTRATEGIA

RODRIGO ATRIA BENAPRÉS

LUIS V. PÉREZ GIL

JORGE RIQUELME RIVERA

JAMES ZACKRISON  
RON PRINDLE

DANIEL SOTO MUÑOZ

ALEXANDER MICIĆ TÄGER  
CARLA ALBERTI CHESTA

VICENTE TORRIJOS RIVERA

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

LUIS L. SCHENONI

CHILE Y SU DEFENSA. TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS

LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: REFLEXIONES  
TEÓRICAS PARA LA ETAPA DE LA HEGEMONÍA IMPERFECTA

LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL  
Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE

TRANSFORMATION ("LA TRANSFORMACIÓN"): UNA  
OPORTUNIDAD PARA TRANSFORMARSE

LA NUEVA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y  
HEMISFÉRICA

TENSIONES Y PARADOJAS EN EL DESEMPEÑO  
DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA EN CONFLICTOS  
INTERNOS ARMADOS

COLOMBIA, LAS FARC Y LA LEGÍTIMA DEFENSA

LA ORGANIZACIÓN DE AL QAEDA: ANTES Y  
DESPUÉS DEL 11-S. DE UNA ESTRUCTURA JERARQUIZADA A  
UNA EN RED

GUERRA EN EL PASHTUNISTÁN: REFLEXIONES SOBRE LA (IN)  
UTILIDAD DEL CONCEPTO DE ESTADO EN EL ASIA CENTRAL

**Nº 113**

**ENERO - JUNIO**

**2009**

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)**

**Santiago de Chile**

---

## GUERRA EN EL PASHTUNISTÁN: REFLEXIONES SOBRE LA (IN)UTILIDAD DEL CONCEPTO DE ESTADO EN EL ASIA CENTRAL<sup>∞</sup>

LUIS LEANDRO SCHENONI\*

### RESUMEN

*Vivimos inexorablemente en los inicios de una etapa de la historia que promete conjugar el malestar de una crisis económica mundial con los costos internacionales de una enorme crisis inacabada en el Medio Oriente y Asia Central. Las acciones de Estados Unidos y otras potencias occidentales en Irak y Afganistán demostraron enormes errores a la hora de comprender las causas del conflicto, y en este sentido, nada parece haber mejorado. Quizá lo más espeluznante de estas crisis paralelas sea la gigantesca incertidumbre con que se están manejando y la enorme falta de originalidad política y académica para proveer de respuestas que a su vez puedan dar lugar a estrategias alternativas.*

*Este breve artículo intentará colaborar con este proceso de redefinición de los términos en los que los occidentales estudiamos el mundo y en base al que actuamos. Después de probar que la noción occidental de Estado es inherente a las relaciones internacionales, se analizará la utilidad del concepto para comprender algunos fenómenos actuales de conflicto en el Asia Central. La guerra que Estados Unidos sostiene en la región desde hace años es un conflicto con diversos grupos étnicos, tribales y religiosos regionales, y por lo tanto no debe ser concebida como una guerra contra Afganistán, sino contra parte de la población de Afganistán y de Pakistán que involucra a ambos países en diferentes niveles y bajo el marco territorial del Pashtunistán –lo que la estrategia norteamericana rebautizó el AfPak–.*

*Como veremos, no solo el conflicto trasciende las fronteras afganas sino que ni Afganistán ni Pakistán cumplen con muchas de las características mínimas de lo que en occidente interpretamos*

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina. Director de la revista *Ágora Internacional*, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR). Argentina. [llschenoni@anu-ar.org](mailto:llschenoni@anu-ar.org)

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 020309  
Fecha de Aceptación: 120609

*por Estado. En base a este conflicto particular cuestionaremos la utilidad del concepto de Estado para muchos de los análisis que las relaciones internacionales realizan sobre esta región y dilucidaremos algunas de las más notables consecuencias de pensar este conflicto más allá del esquema tradicional.*

**Palabras clave:** *Afganistán, Pakistán, teoría de las relaciones internacionales, Pashtunistán.*

## ABSTRACT

### WAR IN PASHTUNISTAN: REFLECTIONS ON THE FLAWNESS OF THE CONCEPT OF STATE IN CENTRAL ASIA

*We are relentlessly living in the initial phases of an historical era that promises to fuse the uneasiness of a global economic crisis with the international costs of a big unfinished crisis in the Middle East and Central Asia.*

*The US and other western powers' actions in Iraq and Afghanistan showed big mistakes when they came to understand the conflict's causes, and in that sense nothing seems to have change. Perhaps the scariest side of these parallel crisis is the big uncertainty in which they are being conducted and the lack of political and academic novelty to come up with answers needed to set up alternative strategies.*

*This article, seeks to collaborate with this redefinition process in the terms that the western culture study the world and act thereafter. After we prove that the western notion of "state" is inherent to the international relations, we will analyze the value of the concept in order to understand some current phenomena of conflicts in Central Asia. The war US is waging in the region for several years is a conflict fought against a myriad of ethnics, tribal and religious regional groups, hence can not be conceived as a war against Afghanistan, but against to a portion of the population of Afghanistan and Pakistan, involved in different levels and under the territorial framework of the Pashtunistan –what the american strategy renamed the AfPak–.*

*As we will see, the conflict not only goes beyond the afghan borders, but also, not Afghanistan, neither Pakistan have the minimal characteristics of what in western culture is known as state. Taking this particular conflict as an example, we will question the usefulness of the concept of state for many of the analysis the International*

*Relations theory, makes about this region and we will take some of the most important consequences of thinking this conflict beyond the traditional method.*

**Key words:** *Afghanistan, Pakistan, International Relations Theory, Pashtunistan.*

## INTRODUCCIÓN

Vivimos inexorablemente en los inicios de una etapa de la historia que promete conjugar el malestar de una crisis económica mundial con los costos internacionales de una enorme crisis inacabada en el Medio Oriente y Asia Central. Las acciones de Estados Unidos y otras potencias occidentales en esta última región han demostrado enormes errores de concepto en su forma de atacar la amenaza del talibán durante los últimos años y en este sentido nada parece haber mejorado.

Este breve artículo intentará colaborar con un necesario proceso de redefinición de los términos en los que la academia occidental estudia la política internacional del Asia Central y en base a los que actúa; como también se analizará la utilidad del concepto de Estado para comprender algunos fenómenos actuales de las relaciones internacionales. Argumentaremos que la guerra que Estados Unidos sostiene en la región desde hace años no es en contra de una facción afgana refugiada tras la frontera pakistaní, sino que es, más ampliamente, un conflicto con variados grupos de identidad pashtuna y sunnita que no pueden concebirse delimitados por fronteras, partidos o clases. Por lo tanto, esta rivalidad no debe ser entendida como una lucha contra el talibán en Afganistán, sino contra un sector importante de la población afgana y pakistaní que involucra a ambos países en diferentes niveles y bajo el marco territorial del Pashtunistán. Argüiremos, asimismo, que no basta con concebir a este conflicto como una disputa regional, sino que será necesario desglosar la concepción occidental de Estado para percibir con claridad la estrechísima interrelación entre las políticas domésticas e internacionales de los actores involucrados.

Como veremos, no solo el conflicto armado trasciende sin dificultades las tácitas fronteras afganas, sino que ni Afganistán ni Pakistán cumplen o cumplieron históricamente con muchas de las características mínimas de lo que en occidente interpretamos por Estado. En base a este conflicto particular cuestionaremos la utilidad del concepto de Estado para muchos de los análisis que las relaciones internacionales realizan sobre esta región y dilucidaremos algunas de las más notables consecuencias de pensar este conflicto más allá de este esquema tradicional.

## EL ESTADO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Las relaciones internacionales, como disciplina académica, ha sido arena de amplísimos debates en torno a sus fundamentos teóricos, herramientas metodológicas y dominio empírico. La frondosidad de esta literatura ha encontrado un fértil terreno en la juventud de la disciplina y dado lugar a muy diversas posturas que se rivalizan aun en torno a asuntos como la posibilidad de cooperación en el sistema internacional, las condiciones sistémicas necesarias para dicha cooperación, el rol de las organizaciones intergubernamentales y transnacionales, las implicancias de la distribución del poder y las instituciones domésticas para la estabilidad internacional, solo por nombrar algunos temas destacados entre un sinfín de debates vigentes.

Sin embargo, inamovible frente a cualquier ofensa teórica se yergue la figura del Estado. Ya sea por su importancia epistemológica para las relaciones internacionales –pues es difícil refutar que los Estados y sus interrelaciones constituyan su objeto y *raison d'être*–, ya sea por la enorme influencia que la historiografía occidental moderna y contemporánea –y consecuentemente la institución política del Estado Nación– ha tenido como base de contrastación empírica de la disciplina; pocos se han atrevido a cuestionar su centralidad.

En el *mainstream* teórico actual, el realismo y el liberalismo coinciden a su manera con la centralidad del Estado como axioma de la política internacional. El realismo tiene desde ya la posición más clara en su tradicional postulado de que el Estado se comporta en el sistema internacional como una “caja negra” que, aunque obviamente contiene procesos domésticos, solo debe ser juzgado en virtud de sus *outputs* internacionales (Waltz, 1992). Pero el liberalismo en sus más distintas corrientes no deja de tomar el supuesto del Estado como algo fundamental a la hora de determinar su dominio empírico. Aunque los teóricos liberales enfatizan más que los realistas la importancia de los procesos domésticos (Putnam, 1988), el rol de otros agentes y la existencia de múltiples canales de interacción (Keohane y Nye, 1998: 42), las dinámicas del sistema político (Russett, 1993) o el rol de las instituciones internacionales (Axelrod y Keohane, 1985), la base y objeto de todos estos análisis sigue siendo el Estado en tanto condicionado por instituciones y acompañado por otros agentes menores. Es decir, que en el debate teórico realista-liberal no es la centralidad del Estado lo que se encuentra bajo cuestionamiento sino el alcance de dicha centralidad.

Pero el mayor problema quizá no sea que las teorías medulares de la disciplina adopten este supuesto, sino más bien el hecho de que ni siquiera las teorías críticas se animen a hacerlo.

En el extremo marxista no estadocéntrico, la unicidad del Estado es cuestionada –tal como es cuestionada por el liberalismo–, pero la presencia de fuerzas sociales e intereses de clase que lo condicionan y traspasan, no amenaza su rol central en el diseño de la política exterior ni su importancia como pivote entre las realidades domésticas y el orden internacional (Cox, 1981). Incluso las teorías constructivistas, que enfatizan la temporalidad y maleabilidad de las instituciones políticas, no dejan de tomar al Estado como sujeto de las relaciones internacionales en tanto posee un rol determinado y una percepción propia del sistema y de sus pares (Wendt, 1999).

Esta evidencia nos lleva a preguntarnos qué tan importante es el Estado en las relaciones internacionales o más aún ¿Puede haber relaciones internacionales sin Estado? Si aceptamos que ya griegos y persas, romanos y cartagineses o genoveses y bizantinos eran sujetos de la política internacional, entonces quizá debamos aceptar que otras instituciones políticas pueden ser objeto de nuestro estudio.

Pero el problema se vuelve más acuciante cuando nos damos cuenta de que aún el día de hoy vastas regiones del planeta escapan a las características mínimas del Estado. ¿Pueden las relaciones internacionales encarar efectivamente el estudio de aquellas regiones donde el Estado no es la institución política predominante? La respuesta quizá sea afirmativa si el polvo de más de cinco siglos puede sacudirse del imaginario occidental para permitirnos ver con mayor claridad.

## LOS ELEMENTOS AUSENTES DEL ESTADO EN PAKISTÁN Y AFGANISTÁN

El Estado, tal como es considerado en la sociología política, constituye la institución política dominante de la Europa moderna y contemporánea. Entendiéndolo así, Max Weber legó a la posteridad una de las más utilizadas enumeraciones de sus elementos constituyentes, definición que mantiene su relevancia desde hace más de un siglo. Según el Maquiavelo alemán, el Estado puede definirse como un *“Instituto político de actividad continua, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga una cierta pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”* (Weber, 1944: 85).<sup>1</sup>

---

1 También describe Weber al Estado como un *“Orden jurídico y administrativo cuyos preceptos pueden cambiarse. Por dicho orden, es por el cual se orienta la actividad del cuadro administrativo, a su vez regulada por preceptos instituidos y el cual pretende tener validez no solo frente a los miembros de la asociación, sino también respecto a toda acción ejecutada en el territorio dominado por este”* (Weber, 1944: 92). Está claro que la definición weberiana –y menos aún la que a partir de su obra construimos en este trabajo– no es íntegramente recogida por todos los teóricos de las relaciones internacionales. Sin embargo, el análisis de la mayor cantidad de componentes característicos de lo que los occidentales interpretamos por Estado, servirá aquí a los efectos de ilustrar la radical diferencia que persiste a este respecto entre la región del Asia Central y Europa o América.

De esta primera aproximación a la definición weberiana y sus implicancias podemos desprender algunas características esenciales de este tipo ideal: i) es una institución que trasciende a los individuos o grupos que la componen y que ii) se caracteriza por ser específicamente política (Weber, 2002); iii) pretende ejercer la violencia de forma monopólica con algún éxito y por lo tanto iv) imparte la legislación, v) administra la justicia y vi) centraliza la política exterior. Además, a diferencia de otras instituciones políticas anteriores a él, vii) no solo se fundamenta en una realidad social sino también –y fundamentalmente– territorial.

El último punto es de especial importancia dado que la base territorial del Estado ha relegado en occidente la relación social e interpersonal que la política tuvo en etapas anteriores de nuestra historia. A pesar de esta característica distintiva, el Estado no carece de una sólida base social que en el occidente contemporáneo tomó la forma de diversas nacionalidades. En este sentido podríamos consentir que otra de las características del Estado es viii) identificar a la mayor parte de su población como una nación.

Detenernos en este punto a reflexionar sobre nuestra percepción del Estado en torno a estos ocho supuestos es esencial para comprender la aplicabilidad de los conceptos desarrollados por las relaciones internacionales. Hemos revisado que prácticamente la totalidad del pensamiento teórico de la disciplina da por supuesta la importancia y centralidad del Estado, lo que es lógico para interpretar la realidad occidental contemporánea sobre cuya historia se ha pensado extensamente, pero no es automáticamente aplicable a otras regiones del globo donde la existencia nominal de un Estado apenas alcanza a conseguir alguna de las características del Estado tal y como es concebido por el pensamiento occidental.

Desde ya este malentendido intelectual tiene sus repercusiones en la formulación de política exterior de los países occidentales hacia aquellas regiones donde la presencia del Estado es mínima, como es el caso del actual conflicto armado en Afganistán y parte de Pakistán –que en adelante llamaremos la Guerra en el Pashtunistán–. A continuación argumentaremos que prácticamente ninguno de los ocho puntos que anteriormente hemos definido como característicos de la presencia del Estado puede identificarse en la historia reciente de estos dos países.

## **EL ESTADO, LA CONCIENCIA DE TERRITORIALIDAD Y EL CONTROL EFECTIVO DEL TERRITORIO**

La región que hoy abarca Afganistán y Pakistán está mayormente caracterizada por su aridez y caótica orografía, y ha sido desde siempre uno de los lugares

más inhóspitos del globo. A excepción de la región del Sindh –al sur de Pakistán– solo algunas tribus nómadas y pequeñas poblaciones sedentarias localizadas en unos cuantos oasis habitaron esas tierras. De hecho, el Asia Central en general desde tiempos ancestrales no ha sido más que una desértica vía de comunicación entre oriente y occidente.

Esta característica inicial ha impedido la identificación de la población con un territorio determinado y relajado las leyes de propiedad mientras la economía pastoril favoreció el constante desplazamiento humano.<sup>2</sup> Esta mentalidad y cultura milenarias impiden el arraigamiento de alguna conciencia de territorialidad en la población. Los vínculos políticos no atan a los líderes tribales a un suelo determinado, sino a otros dirigentes y en última instancia a aquel elegido por una convención de líderes tribales –la Logia Jirga– para encarnar el liderazgo étnico-nacional. Pero esta cadena de lealtades, especialmente en las numerosas tribus nómadas, poco tiene que ver con la posesión o el gobierno del territorio.

De hecho la base territorial del Estado –entendida como el gobierno efectivo de la totalidad de un territorio delimitado por fronteras controladas y claramente demarcadas– fue un concepto impuesto durante la época colonial a ciertos estratos sociales y élites políticas de estos pueblos. Mientras que Afganistán permaneció como uno de los pocos territorios nunca colonizados del Asia Central y sus habitantes se beneficiaron de la laxa administración británica en la India y la escasa presencia rusa en el Turquestán, los problemas solo fueron esporádicos; pero los grandes conflictos no tardaron en asomar en cuanto las potencias se interesaron en asegurar sus fronteras –con un concepto muy diferente de aquel que las culturas locales tenían de ellas–. Las guerras anglo-afganas se cuentan entre las consecuencias más recordadas de esta etapa.

Posteriormente, el mundo de la descolonización y la segunda posguerra se caracterizó por la exportación masiva de los conceptos occidentales de organización política a Asia y África. En este contexto Afganistán debió enfrentar las inconveniencias de la creación del Estado independiente de Pakistán, un país débil que había quedado en posesión de gran parte de las tierras habitadas legendariamente por los pashtunes<sup>3</sup> del otro lado de la Línea Durand.<sup>4</sup>

---

2 Los ghilzai, unas de las tribus pashtunas más importantes de la región cruzan año tras año la frontera entre Afganistán y Pakistán en busca de mejores pasturas y cobijo durante el invierno.

3 Etnia mayoritaria de Afganistán. La etimología del gentilicio “afgano” indica que el nombre del actual país deriva de la denominación que los chinos tenían para los pashtunes.

4 La política británica en los últimos años del imperio también había colaborado a acentuar las diferencias en torno al problema fronterizo. Gran Bretaña había impedido a las tribus de la región (desde 1901 la North West Frontier Province) participar de la apertura democrática de los dominios a partir de 1919 y cuando en 1947 se

La convivencia entre los dos Estados comenzó de forma muy ríspida, mientras Afganistán optó por no dar su reconocimiento al nuevo Estado islámico y votar en contra de su admisión en Naciones Unidas, Pakistán contestó cerrando sus fronteras a los comerciantes que se dirigían a Kabul, causando gravísimos perjuicios económicos a su aislado vecino. Aunque algunos intentos de acercamiento terminaron por asegurar el reconocimiento afgano de Pakistán en 1948, no más de un año después aviones pakistaníes bombardearon algunos asentamientos en el lado afgano de la Línea Durand con la intención de reducir a grupos secesionistas. Afganistán respondió a esta agresión llamando a una Loya Jirga que determinó la necesidad de contestar estos ataques y no reconocer la frontera establecida entre ambos Estados. Levantamientos tribales en la North West Frontier Province<sup>5</sup> (NWFP) causaron algún problema a las autoridades locales y las fundadas sospechas de colaboracionismo por parte de otros pashtunes del lado afgano de la frontera terminaron por provocar la retirada de ambos embajadores. Aunque las relaciones diplomáticas fueron pronto reestablecidas, el asunto del Pashtunistán ya estaba implantado y volvería a las primeras planas con el asesinato del premier pakistaní Liaquat Ali Khan, en 1952, a manos de un extremista pashtún.<sup>6</sup>

Aunque estas disputas territoriales pasarían a segundo plano durante las décadas siguientes, el surgimiento de un liderazgo de tinte nacionalista a través del golpe de estado de Mohamed Daud, en 1973, acarrió un resurgimiento de las tensiones bilaterales con Pakistán. Los acontecimientos llevarían una vez más al retiro de delegaciones y al cierre de fronteras, especialmente perjudicial para Afganistán.

El asunto del Pashtunistán involucra a la totalidad de la frontera oriental afgana, el límite internacional más extenso que Afganistán comparte con alguno de sus vecinos.<sup>7</sup> De más está decir que los controles fronterizos en esta zona di-

---

produjeron elecciones para la opción por pertenecer a la India o Pakistán, la Loya Jirga de las tribus locales no tuvieron posibilidad de optar por reunirse con Afganistán.

5 Provincia pakistaní de mayoría pashtuna en el límite con Afganistán.

6 El episodio se combinaría con la llegada del líder nacionalista Mohammad Daud al cargo de Primer Ministro, lo que llevaría a un resurgimiento de las tensiones bilaterales con Pakistán en torno al tema del pashtunistán. De hecho, desde sus primeros días en el gobierno Daud se había propuesto revisar la cuestión y comenzó a ejercer alguna influencia sobre los ahora más calmos líderes tribales –especialmente de la tribu Ghilzai– a través de la propaganda y sobornos para que provocaran nuevos desórdenes en la NWFP. La situación empeoró cuando el gobierno pakistaní decidió dar por tierra con el espíritu federalista de la Constitución y unificar a todas las provincias de Pakistán Occidental –entre ellas la NWFP–. Este acontecimiento provocó duras protestas de los jefes tribales que perdían así gran parte de su autonomía y se manifestó en la toma de la embajada pakistaní en Kabul.

7 Otras disputas territoriales como la subsanada con Irán en 1934 fueron en su momento producto de conflictos centenarios y la presencia de etnias como la hazara, que hablan farsi y son de culto chiíta no dejan de ser un problema latente. Similarmente tayicos, turkmenos y uzbekos son mayoritarios en muchas de las poblaciones del norte del país. Pero la disputa por el Pashtunistán todavía no ha sido resuelta y es sin dudas el problema territorial más acuciante de Afganistán.

fácilmente puedan controlar algo. La descentralización administrativa afgana hace recaer gran parte de la responsabilidad en las mismas tribus nómadas que cruzan esta frontera constantemente y poco puede hacerse –ya sea por cuestiones presupuestarias o políticas– para incrementar la presencia militar fronteriza.

El problema fronterizo no es propiamente de Afganistán, sino que abarca también la frontera oriental de su vecino Pakistán. Desde los días de su independencia este país ha tenido graves dificultades para controlar sus fronteras.

Cuando la India y Pakistán se independizaron por separado del Raj,<sup>8</sup> musulmanes e hindúes creyeron que obtendrían un futuro más promisorio en un Estado de su confesión religiosa y decidieron marchar hacia un nuevo hogar. Más de diez millones de personas cruzaron en ambos sentidos la frontera occidental que poco a poco se fue convirtiendo en escenario de las más cruentas escenas de violencia.<sup>9</sup>

Las fuerzas de seguridad fronterizas –Panjab Boundary Forces– de cincuenta mil efectivos fueron ampliamente superadas por los refugiados que traspasaban desesperadamente las fronteras. En medio del caos ni la administración británica –desligándose de toda responsabilidad– ni los nuevos gobiernos pudieron hacer mucho.

Este primer episodio de impotencia se repetiría, aunque con menor intensidad, muchas veces más. Pakistán había nacido sin las fuerzas suficientes siquiera para controlar sus fronteras; tanto aquella que lo une a la India<sup>10</sup> como su extensa frontera con Afganistán.

---

8 Nombre que los indios dieron al poder imperial británico.

9 Fundamentalistas islámicos, hindúes ortodoxos y sijs, todos indignados por las muchas injusticias de la partición de la India Británica y agitados por líderes resentidos comenzaron a enfrentarse entre ellos y a hostigar a los pacíficos inmigrantes. Millones fueron despojados de las pocas pertenencias que pudieron llevar consigo, un número indeterminado de mujeres fueron raptadas y cientos de miles de personas murieron en los enfrentamientos. Los relatos cuentan que trenes llenos de cadáveres cruzaban en los dos sentidos con carteles que dictaban “regalo de la India” o “regalo de Pakistán” mientras que miles de familias destruidas detenían su marcha para vengar a sus seres queridos. Frente a esta situación, más y más familias comenzaron a considerar la necesidad de refugiarse en otro territorio lo que, sumado a las deportaciones en masa, aumentó notablemente el caudal de desplazados.

10 El conflicto derivado de la partición de la India Británica en dos estados independientes trajo aparejado otro conflicto fronterizo en Cachemira, donde también el desplazamiento poblacional ha sido vehículo de infiltraciones y motivo de enfrentamientos armados. Aun hoy gran parte de la complejidad para resolver esta situación es atribuible a las costumbres nómadas de los musulmanes del norte de Pakistán, muchos de ellos pashtunes apoyados por Islamabad, que extreman la porosidad de las fronteras. En 1947 milicianos de este tipo alcanzaron Shrinagar –capital del principado de Cachemira– atacando una central hidroeléctrica y provocando un apagón general que hizo entrar en pánico a la población prácticamente sitiada. Los acontecimientos obligaron al maharajá a huir pidiendo apoyo al Ejército indio, cuya intervención provocó la primera guerra Indo-Pakistaní.

Como si esta debilidad inicial no bastara, debido a muchos conflictos contra secesionistas pashtunes y beluchos, la administración pakistaní ha venido retirándose de determinadas regiones, otorgándoles una mayor autonomía –en algunos casos casi absoluta– y un subsidio permanente con el objeto de detener un activismo político que llegó al paroxismo en los 70.

Tanto en el lado afgano como pakistaní, las poblaciones nómadas y pastoriles, la porosidad de las fronteras y las persistentes disputas limítrofes ponen en serio cuestionamiento la existencia de una característica tan indispensable para el Estado como es su base territorial.

## **OTRAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL ESTADO: EL CONTROL EFECTIVO DE LA LEGISLACIÓN, LA JUSTICIA, LA SEGURIDAD Y LA POLÍTICA EXTERIOR**

Afganistán y Pakistán también tienen una larga historia de impotencia a la hora de monopolizar la coacción en un único actor que pueda erigirse como gobierno.

En el caso afgano, los ejemplos abundan durante sus últimos doscientos años de historia que se caracterizan por una intermitente guerra civil interrumpida por cortos períodos dictatoriales o intervenciones externas que solo fueron el preludio de una nueva –y acaso mayor– desintegración.

La guerra civil afgana que siguió a la retirada soviética es un claro ejemplo de esta situación. Cuando el régimen comunista colapsó, Masoud, líder muyahideen<sup>11</sup> de origen tayico, se encontró dispuesto a movilizar sus fuerzas hacia Kabul. En marzo de 1992 la vital ciudad norteña de Mazar-i-Sharif había caído ante la coalición compuesta por las fuerzas de Masoud y las de las milicias uzbekas del general Dostam. Esto dejó el camino libre hacia la capital. Después de la victoria, Masoud requirió el consenso de los líderes partidarios en Peshawar –campamento que permanecía en el territorio de Pakistán como centro político del muyahideen– para acordar la forma de gobierno y la coalición gobernante que sucedería al régimen comunista.

---

En 1965, tras la derrota de la India en su conflicto con China, Pakistán pretendió aprovechar su ventaja circunstancial para tomar los territorios bajo reclamo. La cúpula de Islamabad decidió operar en dos planos. En la frontera se infiltrarían guerrillas tribales para debilitar la línea de control. Una vez dadas las condiciones, se realizaría un avance relámpago del ejército declarando rápidamente el alto el fuego y pidiendo a la comunidad internacional la pronta realización de un plebiscito como condición de retirada. La ejecución del plan llevaría a la segunda guerra Indo-Pakistaní.

Durante la tercera guerra Indo-Pakistaní en 1971 y en episodios más recientes, la infiltración de milicias tribales pashtunas continuó siendo una constante de la estrategia pakistaní.

11 En árabe “guerreros sagrados”. Nombre que adquirió fama en occidente para nombrar a los rebeldes islámicos que lucharon contra la invasión soviética.

Pero no todos los líderes de la resistencia estaban de acuerdo con el liderazgo de Masoud. Hekmatyar, líder pashtún más cercano a Islamabad dio por tierra con un acuerdo alcanzado en abril por otros líderes y comenzó algunos intentos por alcanzar Kabul.

Este cisma entre pashtunes y no pashtunes –tayicos, uzbekos, hazaras, etc.– acentuado por la división entre sunnitas y chiítas, ortodoxos y heterodoxos, sumado a las divisiones entre las elites afganas, y al apoyo cruzado a estos grupos por parte de Irán, Rusia, Estados Unidos, India y Pakistán, dificultaban el desenlace del conflicto. Todas estas divisiones se expresaban en un sinfín de particiones territoriales donde cada *warlord* establecía su ley.<sup>12</sup>

El escaso control y la desintegración de la capacidad de coacción del Estado fertilizó el terreno para el surgimiento de un economía paralela afgana que levantaba cabeza con la floreciente producción de heroína lo que comenzó a irritar a algunos Estados de occidente afectados por el problema del narcotráfico y la drogadicción.

Aun después del férreo centralismo del período talibán y el apoyo norteamericano al proceso de Bonn tras la invasión, está claro que los líderes tribales y militares controlan los hilos de la política nacional muy descentralizadamente.

Pakistán no presenta mejores credenciales. Su historia de conflictos étnicos acarrió desde las más disimuladas hasta las más célebres guerras civiles de la región y apenas puede decirse que el gobierno haya podido monopolizar la violencia sin recurrir voluntaria, o compulsivamente, a la brutal intervención del ejército.

Sin duda los bengalíes de Pakistán Oriental –hoy ciudadanos del Estado independiente de Bangladesh– fueron protagonistas de una célebre guerra civil, devenida en conflicto interestatal.

La crisis comenzó cuando el partido secesionista local de Bengala, la Liga Awami, amenazó la hegemonía muhajir<sup>13</sup> en el parlamento pakistaní. La negativa

---

12 Las fuerzas de seguridad comandadas desde Kabul solo controlaban unos pocos distritos urbanos. Aunque esta situación ya existía en el período comunista debido a la enorme rebelión rural, había empeorado notablemente desde la desintegración del ejército regular de Afganistán en 1992 fortaleciendo aun más a los liderazgos regionales, muchos de los que se beneficiaban de sus contactos con el crimen organizado y no estaban interesados en reconstruir un Estado centralizado.

13 Literalmente “inmigrante”. Los muhajires son los descendientes de los padres de la independencia de Pakistán –muchos de ellos miembros de la Liga Musulmana– que después de 1947 se trasladaron a su nuevo hogar ocupando los puestos de mayor importancia en el partido, la administración y el ejército. Están mayoritaria-

de Pakistán Occidental a reconocer la victoria electoral del partido local desató una serie de manifestaciones que desembocaron indefectiblemente en la violencia. Tras unas breves e infructíferas negociaciones, en Dacca, el gobierno central decidió intervenir militarmente la región y apresar a Mujib, líder del partido y la rebelión. El suceso dio pie a enfrentamientos entre bengalíes y propakistaníes que comenzaron a impacientar a las autoridades del gobierno de Islamabad. En marzo de 1971 el Ejército pakistaní atacó a los rebeldes bengalíes generalizando la violencia sistemática contra estudiantes, intelectuales y trabajadores. Se produjo durante esos días un verdadero genocidio del pueblo bengalí que no tardó en circular por la prensa mundial.

Paralelamente a este paroxismo de las tensiones políticas en Pakistán Oriental, Indira Gandhi salía victoriosa de los comicios en la India y dejaba las preocupaciones electorales para mirar con mayor interés lo que sucedía en la región. Ante la aparición de millones de refugiados que comenzaron a cruzar la frontera en busca de ayuda, la India decidió tomar cartas en el asunto y apoyar abiertamente a los bengalíes, quienes a su vez instalaron en Calcuta el gobierno de Bangladesh en el exilio. Para abrir la asistencia india a los refugiados incluirá como servicio especial el entrenamiento de grupos guerrilleros que colaborarían con las Mukti Bahini –Fuerzas de Liberación– que por iniciativa bengalí ya operaban del otro lado de la frontera. El conflicto armado era inevitable. Inmediatamente después de la tercera Guerra Indo-Pakistaní, Bangladesh surgía como un Estado independiente.

El ejemplo bengalí despertaría las ansias autonomistas de muchas otras etnias minoritarias del país. Se iniciaba un nuevo –y efímero– período democrático y en este contexto de libertad que se había estrenado con la mutilación del Estado pakistaní, el Beluchistán pasaría a ser la región de las primeras planas. La situación en esta región empeoraría más allá de los límites del juego político, desatando una ola de violencia étnica que dividió a la población en pashtunes –mayoritarios en la vecina NWFP– y beluchos. Los enfrentamientos tribales llegaron a ameritar la intervención del ejército que, sin embargo, nada pudo hacer para pacificar la región.<sup>14</sup>

---

mente asentados en el norte y se posicionan como clase políticamente privilegiada frente a los comerciantes del Sindh –o sindhis–, quienes fueron relegados del poder a pesar de haber hecho del sur el territorio más próspero del país y ser los mayores contribuyentes a las arcas del Estado.

- 14 La tensión en el Beluchistán iría creciendo y se sumaría a otras divisiones políticas del país que llevaron a que el entonces Primer Ministro Bhutto decretara la prohibición del alcohol, los clubes nocturnos y, finalmente, la imposición de la ley sharia en su desesperación por recuperar el orden perdido. Este camino de la represión implicó el aumento de las fuerzas de seguridad en servicio y llevó al jefe de Estado Mayor, el general Zia ul-Haq, a tener en sus manos el futuro político de Pakistán, oportunidad que manejó para su propio beneficio. En julio de 1977 Zia decreta la ley marcial y se nombra administrador de la misma. En 1979 la Corte Suprema levantará cargos contra Zulficar A. Bhutto y Zia sería nombrado Presidente. Para finalizar la crisis desatada en Beluchistán, Zia propuso una amnistía a quienes depusieran las armas y retiró las tropas de la región. Una vez finalizado el conflicto, gran porción del presupuesto pakistaní se destinó a obras públicas en esta región durante muchos años con el objeto de darle una mayor prosperidad económica y así evitar nuevos levantamientos.

El período de dictadura militar liderado por el general Zia logró restaurar el orden en el país de alguna manera, pero la alianza con los muyahideen afganos que este militar supo cultivar abrió las puertas a la desintegración del Estado que se viviría durante el siguiente intermezzo democrático. Entre los más graves problemas que debieron enfrentar los efímeros e inestables gobiernos democráticos de la década de 1990, se encontró el del creciente crimen favorecido por la circulación de armas ligeras como los rifles Kalashnikov (AK-47) de utilización regular durante la guerra en Afganistán y que ahora se conseguían en el mercado negro local. A la creciente criminalidad se sumó una violencia sectaria de dimensiones espeluznantes que enfrentaba a pakistaníes por diferencias religiosas, étnicas, regionales y demás. El más importante de estos enfrentamientos fue el que se dio entre sindhis –del sur; por lo general laicos, republicanos y de lengua urdu- y muhajires –del norte; por lo general fanáticos islámicos, partidarios de un gobierno militar y de lengua árabe–, aunque también se registraron muchos enfrentamientos entre sunnitas y la minoría chiíta de Pakistán. Las fuerzas de seguridad, cuando no estaban involucradas, poco podían hacer para detener estas masacres.

En lo que respecta a la formulación de la política exterior, Pakistán es también un caso paradigmático de cómo algunos gobiernos pueden perder fácilmente su control en manos de otras instituciones religiosas o militares.<sup>15</sup>

---

15 En 1984 surgió entre la India y Pakistán una disputa territorial por las alturas del Himalaya cachemir, en el glaciar de Siachen que se sitúa a seis mil metros sobre el nivel del mar, dando pretexto a lo que sería el enfrentamiento militar de más altura en la historia. El Ejército de la India desplegó inmediatamente la Operación Meghdoot y venció en aquella oportunidad.

Tres años más tarde, la realización de ejercicios militares indios en la misma región provocó un ataque organizado por las fuerzas de élite pakistaníes –entonces comandadas por Pervez Musharraf– que llevó a una escalada que culminaría con las declaraciones públicas de Qadeer Khan, máximo responsable del plan nuclear pakistaní, refiriéndose a los grandes avances que su país había logrado en la materia y a la posibilidad de que Pakistán utilizara esta tecnología para su defensa. Pacificada la región del glaciar el tema nuclear no dejaría de preocupar a las autoridades indias desde entonces. Tanto las acciones militares en la frontera como las declaraciones de los funcionarios, lejos parecen estar de la intención del general Zia, Jefe de Estado y principal responsable de la política exterior y las Fuerzas Armadas del país.

Este precedente de insubordinación colaboró para crear el clima de permanente tensión que llegaría a su paroxismo con los ensayos nucleares pakistaníes de 1998. Un año más tarde, un nuevo episodio probaría que las jerarquías pakistaníes seguían tan endebladas como una década atrás.

En la primavera de 1999, como era ya costumbre con el derretimiento de la nieve que bloquea los pasos del Himalaya hacia el sur, cientos de militantes islámicos cruzaron la frontera hacia el valle de Cachemira. Pero este año los yihadistas, según la India acompañados por fuerzas regulares pakistaníes, tomarían control de la cordillera de Kargil, al borde de la ruta que a través de Ladakh une a Cachemira con el resto de la India, controlando y teniendo a tiro de fusil la totalidad del tráfico civil y militar. La orden había sido dada nuevamente por Musharraf aunque la ofensiva nunca fue ordenada por el entonces Presidente Sharif. La clase política pakistaní, en lugar de castigar la imprudencia del militar –que por cierto terminó en una nueva derrota para los musulmanes–, lo premió dándole un indispensable apoyo al golpe de Estado que en ese mismo año lo llevaría al poder.

## LA ESPECIFICIDAD DE LA RELACIÓN POLÍTICA

En todo Estado, el poder político se diferencia claramente del poder religioso y sus esferas se encuentran claramente separadas. En occidente, el proceso tuvo su desarrollo en largo y doloroso parto secularizador de las guerras de religión. Sin embargo, en Afganistán y Pakistán, como en muchas otras sociedades en todo el mundo, el límite no es tan claro, los ámbitos se superponen habitualmente y resistentes fuerzas sociales impiden una evolución en sentido contrario.

En el Afganistán de principios de siglo ya las iniciativas reformistas del rey Amanullah (1919-1929) incluyeron una reforma de los códigos civil y penal que incluían la prohibición del matrimonio entre niños, los permisos especiales para tener más de una esposa, y quitaba jurisdicción a los mullahs sobre muchos de los asuntos de derecho de familia que solían resolver los líderes religiosos. Pero esa temprana intención secularizadora tendría muy limitada vigencia temporal y espacial.

La unión de la religión y la política se da en dos planos separados y paralelos. En primer lugar, y desde hace siglos, las instituciones políticas y jurídicas incluyen en sus códigos y estructuras nociones y textos de la revelación y la teología islámicas. Tal es el caso de la sharia, tantas veces impuesta y depuesta en los códigos jurídicos de estos dos países; como también en el de los mullahs que hasta el día de hoy ejercen las funciones de un juez local en numerosas aldeas y sobre populosas tribus.

En segundo lugar, la influencia del clero islámico puede evidenciarse en un nivel cultural, en la piel de los afganos y pakistaníes que difícilmente dejan de teñir al poder terreno de atributos divinos. Tal es el caso de la noción de yihad, tan inentendible para el occidental moderno como la noción medieval de *cruxata*, pero tan llena de significado para estas sociedades.

Un claro ejemplo del efecto político que estas nociones culturales pueden tener es el surgimiento de los muyahideen, quienes encarnaban más bien una lucha religiosa contra el infiel soviético antes que una lucha nacional por la independencia.<sup>16</sup>

---

16 La URSS y los beneficiarios afganos de la invasión lucharon la guerra relativamente solos, pero los aliados de los muyahideen fueron muchos y también cimentaron su alianza en vínculos religiosos. Por un lado, Pakistán, aliado de los insurgentes sunnitas, estaba interesado por sacar beneficios de la situación afgana desde antes de la invasión y aprovechó las circunstancias para incrementar exponencialmente la cantidad de madrassas y campos de entrenamiento terrorista en Peshawar, en los que se adoctrinaba y entrenaba milicias rebeldes afganas que en un futuro también podrían servir para su conflicto personal con la India por Cachemira. Pakistán actuaba las veces de intermediario entre los Estados sunnitas interesados en la victoria islámica –Arabia Saudita principalmente– quienes a su vez colaboraban financieramente con la causa.

Un episodio más concreto y gráfico puede tomarse de los levantamientos que en 1973 intentaron impedir el surgimiento de un poder secular y no tradicional con el golpe de Estado de Daud que terminó con la monarquía en Afganistán. El levantamiento contra el recién asumido gobierno tuvo un cariz claramente religioso e incluyó como protagonista a gran parte de la juventud rural en su afán por proteger las creencias del islam del nuevo régimen ateo, las veces reacio a la tradición y demasiado cercano al herético Moscú.<sup>17</sup>

En 1978, con motivo de la caída de Daud y el ascenso del Partido Democrático y Popular de Afganistán –comunista y prosoviético– al poder, amenazando las tradiciones y la religión locales, los grupos del clero y los líderes tribales que encontraban la base de su poder en las estructuras tradicionales reaccionaron dividiendo sus zonas de influencia en todo el país que pronto se sumió en una profunda anarquía. Entre otras cosas, esta situación tuvo mucho que ver con la invasión soviética de un año más tarde.

La victoria militar y capacidad del talibán para terminar con la anarquía de la guerra civil a mediados de los años noventa, también debe contarse como un ejemplo de la importancia cultural de la religión en combinación con una cruel política represiva. Después de décadas de desorden, en Kabul y otros centros urbanos se comenzaron a aplicar antiquísimas prácticas para el castigo a los delincuentes y rebeldes, tales como el azote público, la lapidación de mujeres, las ejecuciones sumarias públicas y la amputación de miembros. Los nuevos decretos reflejaron la más estricta aplicación de una concepción ortodoxa de la ley sharia. Proliferaron medidas autoritarias, entre ellas la estipulación de una longitud exacta para la barba, la publicación de una lista de nombres permitidos, la expulsión de todas las mujeres de las escuelas y la reclusión de todas ellas en su hogar, donde debían trabajar con las ventanas ennegrecidas para no poder ser vistas. Todas estas medidas claramente fundamentadas en conceptos religiosos contribuyeron sustancialmente a terminar con la anarquía en el país.

Esta unión entre religión y política no puede decirse menos propia de la historia pakistaní. Un ejemplo más benévolo de la fusión entre estos dos órdenes fueron los logros de Mahatma Gandhi durante la independencia. Mientras en

---

Del otro lado, el renovado Irán aprovechó la situación para instalar en el norte del país campamentos similares en Meshad aunque menores en extensión y cantidad de reclutas. Irán emprendió esta tarea solo y en el contexto de su guerra con Irak, por lo que únicamente pudo ayudar modestamente a las minorías chiítas de Afganistán como la etnia hazara. Como se ve, la religión también determinó las alianzas durante esta guerra.

17 Bajo el liderazgo de dos mullahs, el levantamiento no representaba una amenaza seria al ejército, con lo cual los enfrentamientos no fueron en absoluto prolongados y los jóvenes fueron rápidamente reducidos, pero aquello bastó para restarle a Daud el apoyo de las masas y obligarlo a emplear mayores niveles de represión.

la frontera occidental indios y musulmanes morían en terribles enfrentamientos y los desórdenes comenzaron a amenazar la paz, el líder político y espiritual del movimiento nacionalista indio organizó una huelga de hambre y multitudinarias oraciones en las que musulmanes e hindúes rezaron en las calles de Calcuta por sus hermanos en peligro.<sup>18</sup>

En el nivel institucional, el rol del islam en el nuevo Estado acarrió largas discusiones entre quienes querían mantener a la religión separada de las estructuras modernas del Estado y quienes veían conveniente hacer de ésta uno de los pilares de la política y la sociedad. En Pakistán, a diferencia de muchos otros Estados musulmanes que surgen con la descolonización, el islamismo se mantuvo siempre fuertemente arraigado a la política, y los partidos de los ulemas<sup>19</sup> –muy importantes en esta primera etapa– nunca dejaron de tener un peso considerable. El islam tenía un gran potencial para conformar una identidad nacional frente a los hindúes, lo que no escapó a los ojos de los líderes. Aunque la constitución inicial del Estado adoptaría una postura secular que se mantendrá por décadas,<sup>20</sup> nunca dejó de establecer la oficialidad de la religión musulmana incluyendo ciertas interpretaciones de la sharia en el derecho pakistaní y propendiendo al islamismo en el discurso.

Los ejemplos de la influencia religiosa en la historia posterior de Pakistán abundan.<sup>21</sup> Esta simbiosis permanente entre los órdenes religioso y político llegó a un máximo de unión con el golpe de Estado del general Zia en 1979, quien convirtió a la religión en uno de los pilares de su gobierno. Sin embargo, y a diferencia de su par iraní Jomeini, no pretendía utilizarla para subvertir el orden establecido, sino para legitimarlo mediante la inclusión de la burguesía piadosa y los religiosos a un sistema que seguiría estando bajo el control de los grupos militares y administrativos de siempre.

Paralelamente, la invasión soviética de Afganistán fue un verdadero golpe de suerte para la recién estrenada dictadura militar que comenzó a recibir grandes fondos de Estados Unidos<sup>22</sup> y de Arabia Saudita con el objeto de sol-

---

18 Aun después del la guerra y cuando el porvenir de la relación entre los nuevos Estados no parecía muy promisorio, la muerte de Gandhi, a manos de un extremista hindú, realizó el milagro de calmar las aguas y disponer a los pueblos de ambos lados de la frontera a mirar hacia el futuro.

19 Estudiantes de la ley coránica o sharia.

20 La única excepción durante estos primeros años es la Constitución de 1956, de menos de dos años de duración, que convertía a Pakistán en un Estado confesional bajo el nombre oficial de República Islámica de Pakistán.

21 La pérdida de Bangladesh, solo por poner un ejemplo, fue vista por el pueblo pakistaní y por la comunidad islámica toda como una derrota de dimensiones similares a la que en 1967 les había infligido Israel, más como una derrota religiosa que política.

22 Resulta paradójico que los norteamericanos decretaran paralelamente el cese de toda ayuda económica a Pakistán con motivo de su renuencia a firmar el TNP y el acelerado desarrollo de su plan nuclear, por lo que los fondos debieron enviarse clandestinamente a través de la CIA u otros países árabes.

ventar a las guerrillas mujahideen de la resistencia afgana. El dinero que entraba a través de la poderosa Inter Services Intelligence (ISI) serviría para generar empleo y solventar los gastos de la administración, el ejército y los grupos yihadistas. Motivos religiosos daban crédito político y financiaban al gobierno de Pakistán.

Pero este nuevo rol tuvo, a su vez, consecuencias muy negativas para los pakistaníes desde el momento en que la burocracia y los militares fueron tomando contacto y relacionándose con grupos extremistas islámicos hasta incorporarlos a una verdadera red de vínculos informales que aún hoy mantienen con el gobierno. Como consecuencia la región de la NWFP y el norte del país se convirtieron súbitamente en terrenos fértiles para el establecimiento de campos de entrenamiento terrorista y madrassas –escuelas religiosas, frecuentemente utilizadas para el adoctrinamiento de fundamentalistas–.<sup>23</sup>

A su vez, un estrecho vínculo fue creándose entre el clero islámico de los mullahs –encargados de las mezquitas y de los oficios religiosos aunque muchas veces de evidente convivencia con el terrorismo– y las diferentes capas del ejército.

Durante el período democrático posterior, la alianza que se había conformado entre el clero islámico y los militares puso en una difícil situación a los gobiernos a la hora de lidiar con las demandas de los grupos islámicos, quienes a su vez pudieron participar activamente en la arena política a través de partidos como la Jamaat-i-Islamí.

---

23 Es común el malentendido provocado por el discurso intencionalmente sesgado y la falta de información que llevan a pensar en la existencia de una clara separación entre partido político, grupo extremista islámico y grupo terrorista o guerrillero, así como al desconocimiento de la gran variedad de grupos extremistas islámicos que existen. Ilustraremos dos casos:

El Jamaat-i-Islamí, partido político pakistaní de clara tendencia proislámica ha sido desde el surgimiento del Estado de Pakistán uno de los partidos de ulemas más activos e influyentes, especialmente durante los gobiernos militares. Tiene una estructura jerárquica, sus líderes suelen ser reconocidos intelectuales e intentan mantener una estricta evaluación de los miembros así como un estrecho contacto con la prensa para la difusión de sus ideas. Este partido tiene un gran peso en la política regional de la NWFP y rinde tributo a terroristas como Zarqawi, paralelamente sus redes alcanzan a más de cien países del mundo desde donde se les provee de fondos, personal e información. Claramente el Jamaat-i-Islamí es uno de los grupos que más fomenta el terrorismo en la región (y fuera de ella en Bosnia y Chechenia), pero como se ve, su posición política y social es mucho más compleja.

Otro caso es el del Tablighi Jamaat, que no responde en absoluto a las características de un partido político. Concebido como un grupo evangelizador (fundamentalista islámico para el discurso occidental) y casi absolutamente desjerarquizado, lucha por la liberación del individuo a través del Corán. Se concibe como apolítico aunque esta posición intelectual no parece haberle impedido ser uno de los principales grupos islámicos que aportaron para constituir la Harakat ul-Mujahideen (grupo terrorista para la lucha contra el invasor soviético en Afganistán). Muy diferente al Jamaat-i-Islamí comparte sin embargo su condición de grupo terrorista.

## EL ESTADO COMO INSTITUCIÓN

Otra de las características fundamentales del Estado es ser una institución en un sentido que implica, entre otras cosas, la independencia de sus estructuras de aquellas personas que encarnan el gobierno en un momento determinado. También en este punto la historia de nuestros dos países escapa al ideal occidental. En Afganistán y Pakistán, los cambios de líderes suponen casi indefectiblemente un cambio en las más relevantes instituciones políticas –que en muchos casos se tradujo en reformas constitucionales– y por lo tanto pone en vilo la existencia real del Estado.

Tras vencer a los británicos y una vez asegurada la independencia de Afganistán, Amanullah dictó una Constitución para el país asegurando la igualdad de derechos y la libertad para los afganos, construyó una nueva capital –Dar al-Amen u “Hogar de la Paz”– y dejó el tradicional título de emir para declararse Rey de Afganistán. Amanullah continuó con el creciente proceso de apertura y modernización de la educación y las costumbres del país irritando a los conservadores quienes no dudaron en propiciar su derrocamiento por un golpe de Estado.

Rara vez un líder afgano pudo legar alguna institución que lo sucediera sin amenazar los intereses tradicionales y fracasar por ello en su intento. Quizá el rey Nadir (1929-1933) puede contarse entre los pocos que aplicando una delicadísima ingeniería política terminó por reunificar al país bajo el poder de Kabul y supo, al menos, mantener la fidelidad o la aquiescencia de los líderes tribales.

Otras veces la voluntad del soberano fue doblegada por los intereses tradicionales. El intento de Zahir (1933-1973) por dotar a Afganistán de una Constitución liberal llevó a una reforma constitucional que se realizó en el seno de una Loya Jirga electa con un rango de representación verdaderamente amplio y similarmente las primeras elecciones parlamentarias gozaron de los mejores comentarios por parte de los observadores occidentales. Aunque el intento liberalizador comenzó generando las mejores expectativas, muy pronto las tensiones entre el rey y el parlamento llevaron a que Zahir decidiera prohibir a los partidos políticos y el parlamento se constituyó en nada más que en una fiel representación de la distribución geográfica del poder tradicional en Afganistán.

Aun aquellos líderes más convencidos de la necesidad de generar instituciones estables fueron vencidos por la naturaleza personal de la política afgana.

Incluso el modernizador Daud, quien abolió los títulos de nobleza, fue presa de su prestigio político que a medida que crecía lo convertía en un nuevo sardar.<sup>24</sup>

Pakistán tuvo alguna suerte en heredar cierta tradición institucional de la Corona británica. La administración imperial dejaba un Indian Civil Service que funcionaba como uno de los más complejos y modernos aparatos burocráticos del mundo. En Pakistán la burocracia civil heredó el poder político y la eficiencia de antaño, aunque los avatares políticos terminarán por ligarla íntimamente al ejército más que a ningún partido democrático. En adelante la historia de las instituciones pakistaníes puede fácilmente representarse como una de degeneración y corrupción.

Hacia fines de la primera década de independencia, el débil parlamentarismo pakistaní sufrió numerosos intentos de perpetuación en el poder por parte de funcionarios corruptos, situación que, sumadas al déficit crónico de la balanza de pagos, la inflación, la evasión impositiva, el desempleo y la aparición de organizaciones paramilitares llevaron al golpe de Estado del general Ayub Khan en 1958.

Con su figura política fortalecida por los logros económicos, Ayub Khan era el primer líder pakistaní con la oportunidad de realizar reformas sustanciales. En 1960 trasladó la capital a la ciudad norteña de Islamabad con la intención de equiparar el desarrollo económico regional. Aprovechando también la coyuntura, terminó con una importante reforma agraria y dos años más tarde reformó la Constitución adoptando una forma de presidencialismo basado en asambleas locales. Aunque la intención de Ayub Khan era mantener las credenciales democráticas de su gobierno, el estilo autoritario que con él se inaugura dará lugar a una interminable sucesión de gobiernos militares y períodos democráticos a lo largo de toda la historia de Pakistán, tragedia que la vecina India nunca conoció.

## **NO HAY ESTADO SIN NACIÓN**

Otra de las ineludibles características reconocibles del Estado es la de identificarse con su sociedad en el marco del concepto de nación, lo que en la historiografía occidental ha llamado oportunamente el surgimiento del Estado Nación, uno de los acontecimientos políticos más relevantes de la modernidad.

El hilo de esta reflexión nos lleva a una pregunta central ¿Existe acaso una nación afgana o pakistaní? La dificultad de contestar esta inquisición nos invita in-

---

24 Inclusive Daud, quien abolió los títulos nobiliarios, era concebido la cabeza del clan Mohammedzai. El título de sardar es asimilable al de un príncipe dinástico.

defectiblemente a rastrear los orígenes de estos dos pueblos y determinar cuándo adquirieron sus identidades actuales. De existir acaso una nación afgana o pakistaní, estas no solo tienen una historia de menos de cien años, sino que debieron mucho de su identidad a la voluntad y prácticas de los imperios coloniales. La juventud de esta identidad, sumada a las incontables divisiones intestinas de carácter étnico, religioso y tribal hace atractivo concluir que tampoco en este sentido estas sociedades alcanzan a conformar una identidad común en el sentido que el pensamiento occidental se refiere a los Estados nacionales.

Puede decirse con bastante certeza que el surgimiento de Afganistán –y por lo tanto de una identidad nacional afgana superadora de sus múltiples etnias y tribus– fue mayormente producto de la colisión de los intereses británicos y rusos en el Asia Central.<sup>25</sup>

A pesar de este contexto de tensión geopolítica, no debemos quitar al líder pashtun Muhammad el crédito de haber separado por las armas al actual Afganistán de los dominios persas. Los británicos vieron inicialmente a la escisión de los pashtunes como un debilitamiento del imperio persa –un aliado estratégico de la Corona– que desfavorecía en interés británico de contar con un potencial capaz de resistir el avance de los rusos hacia la India. De hecho, esta secesión podía permitir a los rusos cruzar el Hindu Kush sin necesidad de molestar a los iraníes.

Auckland, a la sazón gobernador de la India Británica, participaba de esta visión y principalmente por este motivo no respondió a los pedidos de ayuda de Mohammad en su lucha contra los sijs y otras etnias. De hecho, la débil situación del líder pashtún debió convencerle más de que Gran Bretaña debía favorecer la unidad persa. Con esta intención el gobernador redactó el Manifiesto de Simla, documento que aseguraba que la seguridad y el bienestar de la India Británica requerían de un aliado fuerte en la frontera occidental. A fines de 1838 las tropas expedicionarias británicas partieron con el objeto de derrocar a Mohammad y conseguir la unificación del Imperio persa. Las victorias iniciales fueron rápidas y las ciudades principales cayeron una a una mientras que el sha Shuja era entronado en Kabul.

---

25 Ya en el siglo XVIII el impresionante avance ruso hacia la región había causado lógicos resquemores en algunos comerciantes y aristócratas británicos, aunque la nueva realidad geopolítica de la región no se haría evidente para los hacedores de política exterior hasta bien entradas las guerras napoleónicas, en especial cuando el zar Alejandro I y Napoleón discuten en Tilsit la posibilidad de una invasión rusa a la India Británica.

Algunos seguidores leales de Mohammad lograron hacerle escapar hacia el kanato de Bujara, claramente en la zona de influencia del zar. Mientras tanto, los pashtunes se levantaron incesantemente contra Shuja, quien no pudo prescindir jamás de las fuerzas de seguridad británicas. Por los derechos que creían correspondientes a su prolongada presencia en el país, los británicos comenzaron a tener severas diferencias con los persas y a recortar los subsidios mientras que Shuja fracasaba una y otra vez en su intento por conciliar los intereses de las tribus de Afganistán.

Para 1842 ya muchos soldados británicos habían muerto en combate y varios oficiales habían muerto tras intentar sobornar a los líderes tribales revolucionados. La tribu pashtuna de los ghilzai, aprovechando la creciente debilidad de los invasores, desató una enorme ofensiva que tiene su episodio más recordado en la retirada británica hacia Jalalabad, donde más de 15.000 expedicionarios fueron masacrados o hechos prisioneros. Poco después Shuja era asesinado.

Después de esta primera guerra anglo-afgana –también conocida como “la locura de Auckland”– los británicos habían aprendido la lección de no involucrarse en los asuntos políticos de estos territorios. Sin embargo, no dejaron impune la ofensa a la Corona y realizaron una violenta incursión para escarmentar a los pashtunes arrasando con la ciudad de Kabul y retirándose luego a sus dominios.

El detonante para un nuevo conflicto nuevamente fue la amenaza rusa. Para 1878 Rusia había aclarado su posición en los asuntos europeos tras la resolución diplomática de la guerra ruso-turca en el Congreso de Berlín y se disponía a consolidarse en Asia Central. En ese mismo año una misión diplomática rusa logró establecerse en Kabul y los británicos no tardaron en enviar sus quejas y despachar una misión que fue detenida en la frontera y dio la excusa necesaria para invadir por segunda vez el país.

La segunda guerra anglo-afgana es el nombre que recibe la ocupación británica del país durante dos años –hasta julio de 1880– en la que, como en la primera experiencia, los expedicionarios lograron ocupar una gran porción del norte de Afganistán pero nunca pudieron aplacar el levantamiento de las tribus lo que finalmente hizo inevitable su retirada.

Luego de pactar la sucesión con los británicos en retirada, el emir Abdur Rahman se convirtió en soberano de Kabul por la elección de las tribus y la fuerza de sus armas. Desde entonces la dinastía de Mohammed –la mohammedzai– gobernará Afganistán durante casi un siglo hasta el golpe de Estado de Daud.

Mientras Kabul estaba ocupada en restaurar su dominio político sobre el país, los rusos avanzaron hasta el norte de Herat, lo que incentivó al Foreign Office a buscar una solución pactada con el zar en la que Afganistán sería un amortiguador geopolítico entre ambos imperios. El peso de la guerra civil recayó entonces por completo en Rahman y el país se sumió en una lucha entre etnias, tribus y familias que tenía como objetivo el dominio de los más importantes centros urbanos.

Inmediatamente los británicos se dedicaron a establecer un límite definitivo para Afganistán. Con este propósito una Comisión Conjunta Ruso-Británica para la delimitación de las fronteras afganas estableció la frontera norte del país en 1887 y Gran Bretaña fijó unilateralmente la frontera oriental en la impopular Línea Durand en 1893 para separar los dominios afganos de la India Británica.

Las muchas etnias y tribus que adquirieron cierta identidad en su lucha contra los británicos y fueron encorsetadas en este Estado tapón pasaron a llamarse afganos, término que etimológicamente deriva de la palabra pashtun pero en su nuevo sentido intentaba denominar y acaso crear una nueva nación de cientos de identidades diferentes en ese país inventado por otros. Cien años más tarde tenemos elementos para sospechar que fue un intento fallido.

La idea de una nación pakistaní es más joven aún. De hecho, hasta bien entrado el siglo XX, los musulmanes de la India Británica habían luchado y generado un movimiento político e intelectual de liberación bastante unido, con lo que la partición en un Estado musulmán y uno hindú no parecía una alternativa para la descolonización.

La célebre Rebelión de los Cipayos (1857), una reacción unánime de los indios –musulmanes e hindúes– frente al dominio extranjero que había dilapidado su manufactura local, llenado sus ciudades de propaganda cultural y religiosa de occidente, confiscado sus tierras y gravado excesivamente productos de primera necesidad, es un ejemplo de esta armonía política entre las comunidades.<sup>26</sup>

La tensa división de la India Británica en musulmanes e hindúes pudo ser en todo caso producto de las enseñanzas que los británicos sacaron de este episodio. La Corona supo aprender de los errores y el nuevo régimen colonial combinaría un complejo federalismo con un alto grado de desarrollo legislativo y burocrático.

---

26 El episodio se desata por el rumor de que los cartuchos de los nuevos fusiles Enfield destinados a las fuerzas de seguridad estaban untados en grasa de cerdo o vaca. En esos tiempos los cartuchos debían desgarrarse con la boca, lo que resultó en una ignominiosa afrenta a las creencias religiosas musulmanas e hindúes que prohíben respectivamente la ingesta de esos alimentos.

Hindúes y musulmanes tendrían una mayor participación en la administración y recibirían una educación británica, pero sus diferencias culturales serían explotadas al máximo bajo una inteligente aplicación del *divide e impera*.

El camino del nacionalismo hindú es sinuoso y difícil de reconstruir, pero podemos señalar con cierta seguridad que el activismo de los sectores nacionalistas tiene un claro punto de inflexión con la partición de Bengala en 1905. Esta medida británica, que tenía por objeto reducir la población de los distritos administrativos, fue fuertemente rechazada por los hindúes que veían en ella una afrenta a la *Vánde Mátaram*.<sup>27</sup> La medida beneficiaba a los musulmanes, quienes recibían una Bengala Oriental de mayoría islámica. Después de grandes manifestaciones el hecho popularizó la causa nacional hindú, hasta entonces compartida por unos cuantos intelectuales y políticos.

Un año más tarde los musulmanes indios formaron la Liga Musulmana y exigieron para las elecciones venideras listas separadas y ponderación de sus escaños. En 1909 los británicos aceptan los reclamos de la Liga Musulmana. La división social que había estado siempre latente entre hindúes e islámicos se trasladaba ahora al terreno de lo político en lo que puede considerarse como el primer paso hacia el futuro Estado de Pakistán (Bianco, 2000: 17).

Posteriormente, el apoyo musulmán al Raj se irá debilitando a medida que este intente reconciliarse con los hindúes. A pesar del traslado de la capital del imperio de Calcuta a Delhi –antigua capital islámica–, los musulmanes se alistaron cada vez más en movimientos independentistas indios. La situación se vio agravada cuando Gran Bretaña declaró la guerra a Turquía, cuyo sultán llamó al pueblo musulmán a la *yihad*.

En 1937 la vigencia de una nueva Constitución para la India Británica llevó a las primeras elecciones democráticas en el subcontinente con el objeto de conformar un parlamento. Los partidos políticos, hasta entonces meros representantes de las nuevas tendencias de la opinión pública y los intelectuales, pasarán súbitamente al centro del escenario político. En las elecciones el Partido del Congreso se consolidó como el partido mayoritario mientras que la Liga Musulmana salió victoriosa en la Bengala Oriental y en el Panjab. A pesar de haber obtenido el gobierno, el Partido del Congreso no desistió de sus planes independentistas

---

27 En hindi “Madre Bengala”, nombre inspirado en una novela nacionalista del siglo XIX. Tras los acontecimientos de 1905 una canción de igual denominación se difundió en esos días al estilo de una marsellesa india. Hoy es considerada himno nacional junto con el *Jana Gana Mana* –“La Mente de Toda la Gente”–.

y supo conjugar –no sin dificultades– la difícil tarea de gobernar y ser opositor al régimen.

En los años que anteceden a la Segunda Guerra Mundial, el Partido del Congreso fue acusado repetidas veces de adoptar una postura hinduista y de desproteger a las minorías, en especial a los musulmanes, quienes comenzaron a radicalizar su posición.

Muhammad Alí Jinnah, líder de la Liga Musulmana, incluyó en el programa de su partido –que hasta entonces no cuestionaba la integridad del territorio indio– la “teoría de las dos naciones” desarrollada tiempo atrás por el juez islámico Iqbal y que fundamentaba la necesidad de un Estado independiente con mayoría musulmana.<sup>28</sup> Asimismo, aprovechando la resistencia hindú a los británicos en los primeros años de la guerra, convirtió a los musulmanes en el primer aliado de estos últimos en el subcontinente y logró que se concediera a la liga el derecho de veto –hasta entonces monopolizado por el Congreso– en las futuras decisiones acerca de la independencia de la India.

Terminada la guerra, el camino a la independencia estaba asegurado. La India contaba con un ejército numeroso y cargado de unos ideales nacionalistas que habían llegado a su máxima expresión. Para entonces, la hipótesis de una partición de la India en un Estado musulmán y otro hindú no era aún considerada probable.

En este clima se celebraron las últimas elecciones de la India Británica en las que la larga proscripción del Congreso se hizo notar en la mengua de sus votos. Una coalición con la liga parecía la vía más segura para formar un gobierno estable, pero Jinnah vio en la confrontación el camino más propicio para que la moción de un Estado islámico se tuviese en consideración y, consecuentemente, propuso a los musulmanes manifestarse por sus derechos como minoría.

Lo que inicialmente se planificó como una manifestación pacífica terminó provocando una masacre de hindúes. En Calcuta los muertos fueron varios miles y el gobierno local de la liga se vio directamente involucrado. En otras provincias los sucesos tomaron el mismo tenor y la violenta respuesta hindú no se hizo esperar.

---

28 La postura de Muhammad Iqbal no era la más extrema entre los nacionalistas musulmanes; las ideas de Saiyid Ahmed Khan fundamentaban ya en el siglo XIX la idea de una patria islámica negando la existencia de una civilización hindú en el subcontinente por las profundas divisiones religiosas, étnicas y de casta que dividen a la mayoría de la población no musulmana. Sin embargo, estas teorías no tuvieron gran repercusión hasta que Muhammad Alí Jinnah (líder de la liga desde 1934) las incluye en la plataforma del partido en 1940.

Los nefastos episodios de lo que pasó a la historia como el Direct Action Day, dieron a entender que una India unida sería imposible de gobernar. Finalmente el propio Congreso, apresurado por lograr la independencia, aceptó la propuesta del virrey Mountbatten que proponía la creación de un Estado independiente de Pakistán<sup>29</sup> con capital en el puerto de Karachi. La independencia de la India y Pakistán fue fijada para mediados de agosto de 1947.

Aunque sería falaz aseverar que hindúes y musulmanes convivieron pacíficamente antes de la llegada de los ingleses, no es errado concluir que el dominio británico acentuó las diferencias existentes entre estas comunidades.

Lo que es ineludible es que la nación pakistaní fue el producto de negociaciones políticas acontecidas hace poco más de medio siglo y aún hoy encuentra menos identidad en su conjunto que en sus divisiones regionales y étnicas que enfrentan a sindhis y muhajires, beluchos, pashtunes y sijs en interminables y violentas luchas por el poder nacional y local.

### **ALGUNOS INDICADORES MÁS DE LA AUSENCIA DEL ESTADO: EL TERRORISMO Y EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO**

El terrorismo, así como otros fenómenos genéricamente identificados como “nuevas amenazas” –particularmente las distintas variantes del crimen transnacional organizado–, encuentran terreno fértil en estas regiones del globo donde el Estado no existe. Las fronteras débiles, la superposición de jurisdicciones y confusión administrativa, el escaso control del territorio y las luchas intestinas entre tribus, etnias o grupos políticos son una ayuda indispensable y conforman un contexto ideal para estas actividades.

Quizás el error más garrafal de la reacción norteamericana y de sus aliados tras el 11-S haya sido el malinterpretar la naturaleza de estas amenazas y particularmente del terrorismo. Existe una idea subyacente, casi inconsciente, en la estrategia militar norteamericana que interpreta al terrorismo como una derivación de la guerra asimétrica y, por lo tanto, como un instrumento de los Estados pequeños para combatir la unipolaridad norteamericana; en realidad el terrorismo solo puede existir allí donde no hay Estado.

---

29 Del urdu “tierra de los puros” surgida en los círculos universitarios cercanos a la liga se habría transformado en el nombre más popular para el nuevo Estado desde la década de 1930. Otros prefieren ligar su procedencia a un acrónimo que hace referencia a los territorios que conformarían al nuevo Estado: P (por el Panjab), A (por la NWFP o Afghania), K (por Cachemira o Kashmir) y S (por el Sindh).

Seguramente una de las razones que explica el espectacular rol que jugó el terrorismo en Afganistán es la larga crisis e inestabilidad política en que se encontraba sumido el país desde hacía décadas. La coyuntural alianza entre el talibán y Al Qaeda no es más que la unión entre dos grupos que sacaron provecho de dicha desintegración aunque esta asociación solo pudo prosperar en el contexto de guerra civil en que Afganistán aún se encontraba. De haber logrado la unidad y el efectivo control del territorio, muy posiblemente el talibán hubiese tendido a monopolizar las decisiones de política exterior, seguridad y defensa y por lo tanto la alianza con el grupo terrorista hubiese perdido peso.

Pero para el 2001 Al Qaeda era aún una pieza fundamental para mantener el orden interno y vencer a las fuerzas rebeldes en retirada. Para ese entonces los norteamericanos hacía tiempo que presionaban al régimen del talibán para terminar con su apoyo al terrorismo y, en especial, para que entregaran a Osama Bin Laden, líder de Al Qaeda y sospechoso de ser el responsable de los actos terroristas más importantes dirigidos contra occidente. Después de los atentados a las embajadas en Kenia y Tanzania la diplomacia norteamericana intentó utilizar a sus tradicionales aliados saudíes y pakistaníes para convencer al talibán de la imperiosa necesidad de entregar al líder terrorista. El ministro de relaciones exteriores de Afganistán, Mullah Muttawakkil, dejó en claro por entonces los fundamentos de la negativa: *“Nunca entregaremos a Osama Bin Laden, y no lo forzaremos a salir. Quedará libre desafiando a América (...) no lo entregaremos a una nación infiel”*. (Crenshaw, 2003: 328).

Después del 11-S no hubo mucho que pensar a la hora de identificar al culpable. Los cómplices, empezando por el mulá Omar, fueron llamados por última vez a cooperar.

Luego de la respuesta negativa a las peticiones de Bush –específicamente las de entregar a Bin Laden y a los demás líderes políticos de Al Qaeda y desmantelar los campamentos terroristas en el país– los norteamericanos comenzaron a planificar la invasión.

Inicialmente esta operación en contra de Afganistán fue concebida como un apoyo a la acorralada Alianza del Norte –ultimo resabio de los grupos muyahideen no pashtunes destronados– para que avanzara sobre Kabul. Como si hubiese sabido que la ofensiva norteamericana tomaría esta forma, Al Qaeda había perpetrado un atentado contra Masud unos días antes del ataque al World Trade Center, dejando descabezado al movimiento. El grupo terrorista también era un fuerte aliado del talibán en el frente interno.

En Pakistán la existencia del terrorismo no debe menos a la ausencia del Estado. De hecho, las regiones con mayor actividad terrorista –la NWFP y la Cachemira pakistaní– coinciden con las áreas de menor presencia institucional y mayor nomadismo.

Cuando hablamos del terrorismo en Cachemira, nos referimos a que este se efectúa en la Cachemira india que es perpetrado por agentes locales y extranjeros abastecidos en bases ubicadas mayormente en las afueras de Gilgit, en la Cachemira pakistaní. No todos los grupos terroristas son iguales ni responden a mismos intereses, aunque la gran mayoría es de ideología proislámica y propakistaní, de lo que se deriva que el JKLF –partido autonomista cachemir– no tiene vínculos tan estrechos con el terrorismo como los que tienen el Jamaat-i-Islamí y un sector importante del Ejército y el clero pakistaní.

El terrorismo cachemir opera mediante el reclutamiento de jóvenes mayormente de áreas rurales que desertan de la escuela o cuyas familias se encuentran en situaciones de precariedad económica. A estos agentes locales se suman terroristas extranjeros que por lo general tienen un pasado criminal y son infiltrados desde Pakistán con la promesa de que después de servir a la causa de la yihad serán indultados. Ambos operan conjuntamente, se comunican a través de códigos por medio de internet y cuentan con la complicidad de muchos comerciantes, religiosos y transportistas locales que facilitan sus tareas, informan sobre los movimientos de las fuerzas de seguridad y les brindan refugio. Tres cuartos de los fondos que permiten su accionar provienen de la ISI pakistaní, agencia que colabora activamente con estos grupos. Resulta interesante, y contrario a la imagen que uno puede figurarse de la actividad terrorista en la región, que únicamente un décimo de sus ataques está dirigido a propiedades públicas, y de las bajas humanas por ellos provocadas, nueve décimos pertenecen a la población musulmana (Jamwal, 2003).

Aunque el financiamiento secreto de Pakistán a estos grupos pudiera sugerir el apoyo del Estado a sus actividades, la dinámica es totalmente contraria, ya que estos han causado más de un dolor de cabeza a las autoridades pakistaníes pues no solo actúan según su parecer y en concordancia con instituciones que desafían constantemente la autoridad del gobierno –como las capas medias del ejército y algunos partidos islámicos–, sino que también obligan a los políticos a financiar su supervivencia bajo amenaza de revertir el objetivo de sus actividades hacia la política nacional.

Claro está que el terrorismo es uno de los mayores problemas que enfrenta la débil democracia Pakistaní en estos turbulentos meses de reestreno.

## **A MANERA DE EPÍLOGO: VIENDO EL CONFLICTO SIN LAS ANTEOJERAS DEL ESTADO**

El terrorismo y el crimen transnacional organizado son solo algunas de las realidades que podemos interpretar mejor dejando de lado la forzada aplicación que el concepto de Estado tiene en estos países tan desintegrados. Si pudiéramos por un momento ver al Asia Central como un extenso territorio sin fronteras ni instituciones para concentrarnos en la dinámica y los actores del conflicto, estas son algunas reflexiones que deberían ocupar la mente de los planificadores de política exterior:

La primera cuestión es territorial y responde a la siguiente pregunta ¿Existe realmente una guerra en Afganistán contra una insurgencia armada apoyada por elementos situados en Pakistán? Esta primera interpretación generalmente aceptada y subyacente en la estrategia norteamericana oculta realidades evidentes del conflicto: a) la mayor parte del territorio afgano fue rápidamente controlado, excepto por algunas regiones de mayoría pashtuna en el sur y la frontera con Pakistán; b) las únicas regiones de Pakistán involucrada son la NWFP y el Beluchistán –las mismas regiones que se involucraron directamente en la yihad afgana contra los soviéticos– y, por lo tanto, c) la guerra se está peleando en el Pashtunistán, un territorio claramente identificable si eliminamos la fantasía de la Línea Durand que divide a los dos países.

La segunda cuestión se refiere a los actores y responde a la siguiente pregunta ¿Existen realmente dos gobiernos que puedan procesar y conciliar las demandas internas y las presiones externas? Esta segunda interpretación generalmente aceptada impide notar algunas verdades que saltan a la luz: a) el gobierno es a nivel nacional solo un actor más cuya legitimidad y permanencia en el poder depende de la conformidad de otros grupos políticamente equivalentes –las tribus, los militares, el clero, los partidos y las sociedades islámicas, etc.– y, por lo tanto, b) las negociaciones deben realizarse con la mayor cantidad de actores involucrados posible en ambos países. Negociar solo con Kabul o Islamabad únicamente llevará a que la situación del gobierno se haga progresivamente insostenible, lo que podría acarrear el fracaso de la democracia en cualquiera de los dos Estados e incluso a un cambio en la naturaleza del conflicto.

La primera de estas cuestiones, a saber, *“que el conflicto trasciende el escenario afgano y se ha regionalizado”*, parece haber sido comprendida por Washington a la luz de las estrategias adoptadas durante los últimos meses;

la segunda: *“que al no existir las bases fundamentales del Estado, el gobierno deja de ser el decisor central para ser solo un actor más”* no parece haber sido comprendida.

Bajo su actual concepción del conflicto, Estados Unidos corre el peligro de entender por región al conjunto de dos Estados lindantes –esto es lo que ha hecho el Pentágono hasta el momento y la falacia evidente tras el término “AfPak”–, sin prestar atención a una región que existe a pesar del Estado y solo puede ser concebida prescindiendo de este concepto: la región del Pashtunistán donde está confinado el núcleo de este conflicto.

Fuera del Pashtunistán, tampoco es prudente tratar con Afganistán o Pakistán como si estos fuesen Estados europeos. Los norteamericanos continúan presionando al gobierno democrático pakistaní para que controle efectivamente la NWFP y el Beluchistán sin reparar en la delicada ingeniería que permite a Zardari mantener su puesto de Primer Ministro ni en el respaldo que indirectamente otorgan al políticamente peligroso Ejército de Pakistán. En Afganistán la política de reconocer a Karsai como único interlocutor válido continúa, y las condiciones de una amnistía dificultan la posibilidad de llegar a un acuerdo. Interpretar el conflicto en el sentido que propone este artículo no supone únicamente aceptar su regionalización, sino también valorar a los diversos actores en su justa medida e indagar en cómo combinar sus intereses.

Claro está que esta interpretación supone relegar algunas nociones profundamente arraigadas en el pensamiento político occidental y por lo tanto difiere de los preceptos en que se basan importantes disciplinas como el derecho internacional y las relaciones internacionales. Sin embargo, día a día se hace más evidente que la solución requerirá trabajar en ambos planos, el doméstico y el internacional, sin dejar que la ficción del Estado enceguezca a quienes formulan las políticas para resolver el primer y más largo conflicto del siglo XXI.

La lección no debe sentirse lejos de la realidad de una América Latina que vive en la periferia política e intelectual de occidente y padece sus mismos problemas. En el futuro estas u otras guerras demandarán el accionar de los ejércitos de nuestra región dentro y fuera de ella. Cuando ese momento llegue, hombres innovadores serán necesarios para librarnos del lastre del pasado y diseñar estrategias acordes a los tiempos que corren. Aquellos hombres deberán estar atentos a los acontecimientos en el Pashtunistán, donde hoy se dirime el futuro de una superpotencia y se diseña la forma que la guerra tendrá en el siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

- AXELROD, R. y KEOHANE, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, Vol. 38, N° 1, 226-254.
- BAHADUR, Kalim (2006). Regional Implications of the Rise of Islamic Fundamentalism in Pakistan, *Strategic Analysis*, Vol. 30, N° 1, pp. 7-29.
- BIANCO, Lucien (2000). *Asia Contemporánea*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- COX, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, *Millennium - Journal of International Studies*, N° 10, pp. 126-155
- CRENSHAW, M. (2003). Coercive Diplomacy and the Response to Terrorism, En: Art R. & Cronin, M. (eds.), *The United States and Coercive Diplomacy*, Washington DC, Uniter States Institute of Peace Press.
- DUPREE, L. (1978). *Afghanistan*, Princeton University Press, New Jersey.
- HASAN, K. (1962). Pakistan-Afghanistan Relations, *Asian Survey*, Vol. 2, N° 7, pp. 14-24.
- JAFFRELOT, Christophe (2004). *A History of Pakistan and Its Origins*, Anthem Press, London.
- JAMWAL, N. S. (2003). Terrorists' modus operandi in Jammu and Kashmir, *Strategic Analysis*, Vol. 27, N° 3, pp. 382-403.
- KASSENOVA, N. (2002). Guerra Contra el Terrorismo: una visión desde Asia Central, *Educere*, Vol. 5, N° 16, pp. 447-449.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1998). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KEPEL, Gilles (2001). *La Yihad: expansión y declive del islamismo*, Ediciones Península, Barcelona.
- LAMB, Alastair (1994). *Birth of a Tragedy. Kahsmir 1947*, Oxford University Press, London.

- MUKERJEE, D. (1975). Afghanistan under Daud: Relations with Neighbouring States, *Asian Survey*, Vol. 15, N° 4, pp. 301-312.
- RASHID, A. (2002). *Yihad: El auge del islamismo en Asia Central*, Ed. Península, Barcelona.
- RASHID, Tahmina (2006). Radical Islamic movements: gender construction in Jamaat-i-Islami and Tabligh-i-Jamaat in Pakistan, *Strategic Analysis*, Vol. 30, N° 2, pp. 354-363.
- PUTNAM, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, Vol. 42, N° 3, pp. 427-460.
- RUSSETT, Bruce (1993). *Grasping the Democratic Peace*. Princeton University Press. New Jersey.
- SUHRKE, A. (1990). Afghanistan: Retribalization of the war, I, Vol. 27, N° 3, pp. 241-246.
- WALTZ, K. (1992). *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- WEBER, M. (1944). *Economía y Sociedad*, F.C.E., México DF.
- WEBER, M. (2002). *El político y el científico*, AC Editores, Buenos Aires.
- WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, London.